تشريعات النفايات الصلبة في الواقع و الاحتياجات التشريعية

أ. مراد المدني
المستشار القانوني، سلطة جودة البيئة
muradm73@hotmail.com

تمهيد

تتضمن هذه الدراسة تحليلا شاملا لجميع مراحل إدارة النفايات الصلبة في النظام القانوني الفلسطيني، وقد ركزت، بشكل أساسي، على بيان الأدوار والمسؤوليات في عملية إدارة النفايات، ومن أجل هذه الغاية فقد تم مراجعة جميع التشريعات المحلية التي لها علاقة بالمسؤولية عن إدارة النفايات الصلبة بدءاً بعملية التخطيط العام، ثم عمليات جمع النفايات ونقلها ومحطات الترحيل والمكبات العشوائية ومسؤولية إغلاقها، ثم المكبات الصحية وإنشائها وتشغيلها مرورا بالأحكام الخاصة بالمعالجة، وإعادة التدوير، وانتهاء بالأحكام الخاصة بالترخيص والموافقات على الترخيص والأحكام الخاصة بالسلامة المهنية ومتابعة الشكوى.

إن كلاً من قانون البيئة، وقانون الصحة العامة وقانون هيئات الحكم المحلي ومسودة نظام إدارة النفايات الصلبة شكلت الإطار القانوني الذي دارت ضمنه الدراسة، هذا بالإضافة إلى الاستفادة من قانون تنظيم المدن والقرى وقانون الاستثمار وقانون الزراعة بالإضافة إلى أنظمة البلديات وقرارات مجلس الوزراء بشأن الهياكل التنظيمية للدوائر الحكومية ذات الاختصاص.

وتهدف هذه الدراسة إلى رسم صورة كاملة عن الواقع التشريعي للنفايات الصلبة في الأراضي الفلسطينية دون الخوض في مناقشة نقاط الضعف والخلل، أو إظهار النقاط الايجابية ولكن يمكن لهذه الدراسة إن تشكل الدليل الخاص بتحديد الأدوار والمسؤوليات في عملية إدارة النفايات الصلبة في فلسطين.

وتنتهي هذه الدراسة بجملة من التوصيات التي نرى ضرورة الأخذ بها في العمل التشريعي لإدارة النفايات الصلبة التي من شأنها التوضيح بشكل أفضل، أو سد النقص في النظام القانوني لعملية إدارة النفايات الصلبة.

أولا : التخطيط العام

تتطلع وزارة التخطيط بمسؤولية التخطيط الشامل والعام على المستوى الوطني في جميع القطاعات، وهي مسؤولية تنسيق وإشراف تتمثل بتنسيق الأدوار وتوزيعها بين الجهات الرسمية ذات العلاقة بصفة عامة من أجل وضع الخطط بما يخدم الصالح العام والعمل من اجل أن تكون هذه الخطط قابلة التطبيق من خلال جلب التمويل اللازم لها ووضع البرامج التنفيذية لها من خلال إقامة الجان المشتركة وغيرها من الوسائل والآليات المناسبة لكل موضوع على حدة.

وضع الخطط والاستراتيجيات الوطنية الخاصة بإدارة النفايات الصلبة

ان المادة (7) من قانون البيئة تفرض صراحة على سلطة جودة البيئة مسؤولية وضع الخطط الشاملة لإدارة النفايات الصلبة على المستوى الوطني، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة، وهنا يكون لوزارة التخطيط المسئولية العامة في التنسيق وتوزيع الأدوار من اجل وضع الخطط بين الجهات ذات العلاقة التي يمكن أن تشمل الجهات المختصة، مثل وزارة الحكم المحلي، وهيئات الحكم المحلي ووزارة الصحة، ويكون لسلطة جودة البيئة الدور الأساسي في وضع الخطط والبرامج بمشاركة هذه الجهات.

وبموجب الهيكل التنظيمي المصادق عليه من قبل مجلس الوزراء، في العام 2005، نجد أن الإدارة العامة للسياسات والتخطيط في سلطة جودة البيئة هي الجهة المنوط بها مسؤولية وضع الخطط الشاملة والسياسات البيئية التي من ضمنها خطط إدارة النفايات، ويشاركها في هذا الدور دائرة النفايات الصلبة في سلطة جودة البيئة التي يقع على عاتقها المسؤولية المباشرة في تنفيذ الخطط والاستراتيجيات وترجمتها إلى واقع عملي، والتأكد من أن عملية إدارة النفايات على المستوى الوطني تتم وفق الخطط والاستراتيجيات الموضوعة قيد التنفيذ.

وهذا ما تم التأكيد عليه في نصوص مسودة مشروع نظام إدارة النفايات الصلبة، المادة الثالثة، عندما تقرر أن سلطة جودة البيئة بالتعاون مع الجهات المختصة تقوم بوضع الخطط الإستراتيجية والسياسات والتشريعات والتعليمات لإدارة النفايات.

تنفيذ الخطط الوطنية لإدارة النفايات الصلبة

إن الشطر الثاني من المادة 7 من قانون البيئة تقرر أن الهيئات المحلية هي التي تقوم بتنفيذ الخطط والاستراتيجيات التي تضعها سلطة جودة البيئة بالتعاون مع الجهات المختصة، يقصد هنا بالتنفيذ العمل اليومي في إدارة النفايات من حيث الجمع والنقل والتخلص وإعادة الاستخدام والتدوير بما

يتوافق مع الخطط الاستراتيجيات الوطنية الشاملة، وهو ما يتوافق مع قانون هيئات الحكم المحلي الذي يفرض في المادة (15) بند (8) على هيئات الحكم المحلي وضع الأنظمة الخاصة بإدارة النفايات على المستوى المحلي لكل هيئة.

وهذا ما تم التأكيد عليه بموجب نصوص مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة وخاصة نص المادة الرابعة التي تقرر أن هيئات الحكم المحلي هي الجهة المسئولة عن إدارة النفايات الصلبة وفق خصائصها ومكوناتها بما يتوافق والخطط والاستراتيجيات الوطنية، ولها أن تفوض هذه الصلاحيات أو جزءاً منها إلى القطاع الخاص، ولكن تحت إشرافها و مسؤوليتها المباشرة.

الإشراف على تنفيذ الخطط الوطنية لإدارة النفايات الصلبة

تقرر المادة السابعة من قانون البيئة أن مسؤولية سلطة جودة البيئة لا تنتهي عند وضع خطط إدارة النفايات الصلبة، بل إن عليها مسؤولية الإشراف على تنفيذ هذه الخطط من قبل هيئات الحكم المحلي، أي أن سلطة جودة البيئة سوف تكون هي المرشد في ما يخص تطبيق هذه الخطط وترجمتها إلى الواقع العملي، وهذا يعني انه سوف يكون عليها واجب التدخل لتمكين هذه الهيئات من التنفيذ الصائب والعملي لهذه الخطط وحل الإشكالات التي تعترض طريق هيئات الحكم المحلي في عملية التنفيذ، اذا لزم الأمر، وهذا الدور سوف تمارسه سلطة جودة البيئة بوساطة الإدارة العامة للتخطيط ودائرة النفايات الصلبة كل وفق الوصف الوظيفي المقرر لها بموجب الهيكل التنظيمي لسلطة جودة البيئية.

وهنا نجد أن المادة الثالثة من مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة تقرر مسؤولية سلطة جودة البيئة بالإشراف على تنفيذ الخطط.

وهذا الدور المركزي لسلطة جودة البيئة، تشارك به وزارة الحكم المحلي بصفتها صاحبة الولاية العامة في الإشراف على وظائف المجالس المحلية واختصاصها بموجب المادة 2 من قانون الهيئات المحلية التي تقرر، في البند الثاني، أنه من اختصاصات وزارة الحكم المحلي الإشراف على وظائف هذه المجالس واختصاصاتها وشؤون تنظيم المشاريع العامة. فبموجب هذه المسؤولية الإشرافية العامة لوزارة الحكم المحلي يجعلها تشكل حلقة الوصل بين هيئات الحكم المحلي وسلطة جودة البيئة فيما يخص إدارة النفايات الصلبة، **وذلك من خلال** الإدارة العامة للرقابة والتوجيه، والإدارة العامة لمجالس الخدمات المشتركة في وزارة الحكم المحلي كل وفق الوصف الوظيفي المقرر لها بموجب الهيكل التنظيمي لوزارة الحكم المحلي

ثانيا :جمع ونقل النفايات

تتداخل عمليات جمع النفايات ونقلها بحيث قد لا نستطيع التفرقة في الحدود الفاصلة بين كل من العمليتين أو المرحلتين لذلك فان معظم التشريعات قد عالجتهما في أحكام مشتركة، فإذا كان النقل هو المرحلة الثانية من مراحل إدارة النفايات، فان عملية الجمع هي أولى العمليات في إدارة النفايات، ويمكن التعبير عن هذه العملية بأنها العمليات التي يقوم بها عمال هيئات الحكم المحلي وموظفوها سواء عن طريق مركبات النقل أو بوساطة عربات اليد التي تستهدف جمع النفايات، وتجميعها من أماكن تولدها و إنتاجها بهدف جعلها جاهزة للنقل سواء إلى محطات الترحيل أو أماكن التخلص النهائي منها، وقد عرف نموذج التشريع العربي هذه العملية بأنها تجميع وفرز أو خلط النفايات بهدف نقلها، أما النقل فهو عبارة عن العمليات التي تهدف إلى إيصال النفايات إلى محطات الترحيل، أو التخلص النهائي منها.

وضع التعليمات لمعدات الجمع والنقل التي تضمن أن المعدات تتوافق مع الاحتياجات المحلية

لا توجد قوانين تنظم مباشرة الأحكام و الشروط التي يجب توافرها في معدات النقل ووسائلها حتى تكون متوافقة مع الاحتياجات المحلية، إلا أننا قد نجد القوانين التي تعطي الصلاحيات لوضع مثل هذه الأحكام، فالمادة الرابعة من قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية تقرر أن تختص المؤسسة بالمهام والصلاحيات الآتية: إعداد المواصفات والمقاييس الفلسطينية واعتمادها للسلع والمواد والخدمات وغيرها، ومراجعتها وتعديلها واستبدالها ونشرها. كما تقرر في البند الثامن من نفس المادة أن على المؤسسة التعاون مع المؤسسات المحلية لدى الجهات الحكومية والمؤسسات العلمية، لتحقيق أهداف المؤسسة، والقيام بمهامها وصلاحياتها. وهذه المهام والصلاحيات هي التي تم التأكيد عليها بموجب الهيكل التنظيمي المعتمد من مجلس الوزراء لمؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية إلا أن أيا من المواصفات والمقاييس الخاصة بمعدات الجمع و النقل وآلياتها لم تصدر عن المؤسسة.

المادة (9) من مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة حددت الأحكام الخاصة بالحاويات المخصصة للنفايات، مثل أن تكون بأعداد كافية، وأماكن مناسبة وتتناسب وكمية النفايات المتوقعة والمحافظة على مظهرها العام وصيانتها واستبدالها عند التلف، واشتراط أن تكون مصنوعة من مادة صماء ومقاومة للصدأ وخالية من الثقوب ولا تسمح بتسرب السوائل أو انبعاث الروائح الكريهة، وبخلاف البند الرابع من نفس المادة الذي يقرر أن على الهيئة المحلية توفير وسائط جمع النفايات الملائمة للحاويات ونوعية النفايات المراد جمعها، والحفاظ على نظافتها وصيانتها، فإننا لا نجد إلا هذه الأحكام الخاصة بالحاويات، ولا نجد أحكاماً خاصة بمعدات أو آليات جمع أخرى، مثل أدوات الكنس أو الجر أو الرفع

أو غيرها، وهو الذي نعتقد أن تنظيمه يكون بموجب الأنظمة والتعليمات التي تصدرها هيئات الحكم المحلي لكونها تشمل مجموعة من الأمور الفنية والتفصيلية البسيطة والمتغيرة باستمرار.

أما فيما يخص النقل فإننا نجد أن مسودة نظام إدارة النفايات وفي المادة (10) قد حددت مجموعة من الاشتراطات الخاصة بها مثل توفير وسائط نقل مناسبة مع ضمان عدم تأثيرها على البيئة والصحة العامة وتحديد طرق ومسارات خاصة بها واتخاذ الاحتياطات اللازمة لمنع تساقط أو تناثر النفايات ومنع انبعاث الروائح أو تسرب السوائل منها، وأن تزود بالأدوات والمستلزمات الخاصة والضرورية لمواجهة أية طوارئ قد تحدث أثناء عملية نقل النفايات وذلك بما لا يتعارض مع القوانين والأنظمة المعمول بها، نعتقد هنا انه يجب أن يكون هنا أحكام خاصة بالترخيص، بأن تكون المركبة مرخصة لهذه الغاية كما انه قد نحتاج إلى مواصفات واشتراطات فنية أدق قد تصدر بموجب تعليمات أو قرارات إدارية وفق طبيعة النقل وطريقته والوسيلة المستخدمة.

إجراء عمليات تفتيش منتظمة للتأكد من تلبية الاشتراطات البيئة و أحكام السلامة المهنية لمعدات الجمع و وسائط النقل والملابس الواقية

لن نجد في أي تشريع أحكاماً خاصة على سبيل التحديد في هذا الموضوع، ولكن تمت معالجة هذا الأمر ضمن الأحكام العامة الخاصة بحماية البيئة وذلك بموجب المواد 49 – 57 من الفصل الثالث، من الباب الثالث، من قانون البيئة، والتي أعطت مفتشي سلطة البيئة والجهات الأخرى الولاية العامة للتأكد من تطبيق أحكام القانون وقد منحتهم المادة 52 صفة الضابطة العدلية فيما يمارسونه من أعمال كما ألزمت المادة 53 أصحاب المنشأة من تمكين المفتشين من دخول المنشأة وتزويدهم بالبيانات والمعلومات والفحوصات التي يطلبونها وأصحاب المنشأة هنا هم الهيئات المحلية، ومجالس الخدمات، أو من يفوضونه للقيام بأعمال إدارة النفايات كما أن المادة (54) فرضت على أصحاب المنشآت عملية الرقابة لضمان أن ما يقومون به من أعمال تتوافق والمواصفات والمقاييس التي تضعها سلطة البيئة وأن ينظموا ذلك بموجب تقارير تزود بها سلطة جودة البيئة وفق الأحكام التي تنص عليها الأنظمة.

وقد وضعت مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة الأحكام العامة الخاصة بالتفتيش على عملية إدارة النفايات التي من ضمنها التقيد بأحكام السلامة العامة والمهنية الخاصة بعملية النقل والجمع ووسائل و المعدات وملابس الوقاية المستخدمة في ذلك، وذلك بموجب المادة (29) من مسودة النظام

تحديد التواتر والترتيبات اللازمة لجمع النفايات البلدية و متابعتها

منحت المادة (15) من قانون هيئات الحكم المحلي وبموجب البند (8) هيئات الحكم المحلي صلاحيات وضع الأنظمة الخاصة بجمع النفايات والفضلات من الشوارع والمنازل والمحلات العامة، ونقلها وإتلافها، وتنظم ذلك كل هيئة حكم محلي وفق ما يتناسب واحتياجاتها وظروفها وقدراتها و قد تم التأكيد على هذه المسؤولية بموجب أحكام مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة، خاصة المادة السادسة منه التي تفرض على الجهة المسئولة أن تتولى، بأجهزتها المختلفة، أعمال النظافة وجمع النفايات، وفقا لمواعيد محددة معلن عنها بما يتناسب والظروف المحلية ونقلها إلى المكبات للتخلص منها بما يتلاءم مع الحفاظ على البيئة والصحة العامة، وهذا يعني أن هيئة الحكم المحلي، أو من تفوضه، هي المسئولة عن تحديد الترتيبات اللازمة لعملية جمع النفايات ونقلها في نطاق اختصاصها الجغرافي.

ثالثا:محطات الترحيل

تعدّ عملية الترحيل إحدى مراحل عملية إدارة النفايات، وبالرغم من أن نصوص مواد قانون البيئة لم تأت على ذكر مصطلح الترحيل، إلا أننا نجد أن عملية الترحيل أصبحت الأساس في البناء والتخطيط الاستراتيجي لعملية إدارة النفايات على المستوى الوطني، لذلك نجد أن مسودة نظام إدارة النفايات قد نظمت أحكام هذه العملية، ووضعت تفصيلا لها لم يكن موجودا في أي من التشريعات الوطنية.

إعداد المعايير والتعليمات لتصميم محطات الترحيل وتشغيلها

عرّفت مسودة نظام إدارة النفايات محطة الترحيل بأنها المحطة التي يتم فيها تجميع النفايات قبل نقلها إلى المكب، ويمكن اعتبار هذه العملية حديثة، ولم تكن معروفة في نظام إدارة النفايات الصلبة في الأراضي الفلسطينية، وأن أول تشريع سوف يتضمن أحكام خاصة بها هي مسودة النظام.

وبموجب نص المادة (3) من مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة فان على سلطة جودة البيئة وضع التشريعات والتعليمات لإدارة النفايات التي من ضمنها عملية الترحيل ومع مراجعة مسودة النظام نجد المواد (11) و (12) التي تضع الأحكام العامة الواجب إتباعها في تصميم محطات الترحيل وتشغيلها والتي منها أن يكون بعيدا عن مناطق التجمعات السكانية، ومحاطاً بسياج أو جدار، وأن تكون أرضية محطة الترحيل من مادة غير منفذة وصلبة وتوفير مكان مناسب لغسل سيارات نقل النفايات وتوفير مرافق التحميل والتنزيل، والضغط، والوزن، والمعدات والأدوات، ونظام لمكافحة الحريق في

حالات الطوارئ، ونظام للأمن والسلامة العامة، ونظام صرف مناسب لمياه غسل وسائط النقل ومياه المطر، وتوثيق كافة البيانات وتسجيلها.

وبموجب الهيكل التنظيمي لسلطة جودة البيئة نجد أن دائرة النفايات الصلبة والخطرة تختص في تحديد الاشتراطات الفنية التي تتناسب مع وضع كل محطة وذلك وفق متطلبات سياسة التقييم البيئي في مرحلة دراسة الموافقة البيئية والاشتراطات التي قد تكون لازمة، والتي تظهر الحاجة إليها أثناء عملية التشغيل، إلا أننا، من ناحية عملية، لا نجد مثل هذه الاشتراطات قد وضعت بعد أو توافرت.

رابعا : معالجة النفايات الصلبة

في مراجعتنا للقوانين الرئيسية التي تضع الأحكام العامة لعملية إدارة النفايات، لا نجد أيا منها ينظم أو يستعمل مصطلح معالجة النفايات وفقط وهنا نستطيع أن نشير إلى المادة الثامنة من قانون البيئة عندما أشارت إلى أن تقوم الجهات المختصة كل فيما يخصها بتشجيع اتخاذ التدابير الملائمة لتقليل إنتاج النفايات الصلبة إلى أدنى حد ممكن، وهذا يعني فتح الباب إلى تقرير أي من الوسائل التي من شأنها تقليل إنتاج النفايات التي من ضمنها عملية المعالجة التي عرفت في مسودة نظام إدارة النفايات بأنها أية عملية تجري على النفايات بهدف تحويلها إلى مادة جديدة يمكن الاستفادة منها، وتقليل التأثير على البيئة كإعادة الاستخدام والتدوير وغيرها.

(مسؤولية المعالجة) الجهات المختصة بالمعالجة

لم يحدد قانون البيئة، في نص المادة الثامنة بالتحديد، الجهات الواجب عليها اتخاذ الإجراءات الأزمة لتقليل عملية إنتاج النفايات الصلبة، وترك الباب مفتوحا لكل ذي اختصاص وفق الصلاحيات والمهام المنوطه بها، ولعل ذلك هو من اجل تعميم المشاركة، وجعل هذه المهمة من المهام والمبادئ العامة التي يجب على كل الجهات الحكومية التقيد بها، أو أخذها بعين الاعتبار في عمليات التخطيط الاستراتيجي ووضع السياسات والتشريعات العامة وكذلك إثناء قيام الجهات الحكومية وممارستها لمهامها و صلاحياتها المنوطه بكل منها وفق الإمكانات المتاحة لها وفق الاختصاص المناط بها.

وبنفس الطريقة التي عالج بها قانون البيئة هذا الموضوع، كان نهج مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة الذي، وان كان عرف مصطلح معالجة النفايات إلا انه استعمل التعريف في نص المادة 19 ولم يستعمل المصطلح، فلم نجد موضوع المعالجة في مسودة النظام قد نظم، بشكل دقيق ومفصل، بل انه ترك مفتوحا كتوصية عامة أو كمبدأ عام يطلب التقيد به وأخذه في عين الاعتبار.

الاشتراطات والمواصفات والمعايير الخاصة بالمعالجة

تقرر المادة 23 حضر معالجة النفايات إلا في الأماكن المخصص لذلك وفقا للشروط التي تحددها سلطة جودة البيئة بما يكفل حماية البيئة، وبمراجعة نصوص مسودة نظام إدارة النفايات نجدها قد عالجت موضوع الذبال ووضعت الاشتراطات والمعايير والمواصفات الخاصة بالذبال، وصناعته واستخدامه كإحدى طرق المعالجة، ولم تتطرق إلى موضوع المعالجة بصفة عامة ومفصلة، بل تركته مبدءا عاماً تتقيد به الجهات المختصة، وهنا يعتقد أن المسؤولية سوف تتركز على دور هيئات الحكم المحلي ومجالس الخدمات المشتركة، ودائرة النفايات الصلبة والخطرة في سلطة جودة البيئة التي يعتبر موضوع المعالجة وتقليل إنتاج النفايات من أهم الوظائف الرئيسية لها بالإضافة إلى وزارة الصحة والحكم المحلي ووزارة الزراعة.

خامسا: إغلاق المكبات العشوائية

تعتبر المكبات العشوائية الواقع غير التنظمي لعملية إدارة النفايات الصلبة، وفي مرحلة الانتقال من الواقع غير المنظم إلى الواقع المنظم، لابد من المرور بأحكام انتقالية تنظم هذه الفترة، وكذلك تعالج الآثار التي سوف تمتد إلى فترة سريان التشريعات التي تنظم عملية إدارة النفايات الصلبة لذلك كان لابد إلى التطرق إلى موضوع المكبات العشوائية.

إعداد معايير إغلاق المكبات العشوائية وتعليماتها

بمراجعتنا للقوانين السارية المفعول، لن نجد أيا منها يشير بنص صريح إلى مكبات النفايات العشوائية، ولا نجد سوى النصوص الخاصة بالمكرهة الصحية في قانون الصحة العامة، والنصوص التي تحظر إلقاء النفايات بغير الأماكن المخصصة لها بموجب قانون البيئة، لذلك لا نجد في نصوص القوانين أحكاماً خاصة بشروط إغلاق المكبات العشوائية، وكيفية التعامل معها.

أما في حال مراجعتنا للنصوص المقترحة في مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة، فإننا نجد نص المادة الثامنة عشرة التي وضعت الأحكام الخاصة بإغلاق المكبات وحددت في البند الثاني منها حكما خاصا بالمكبات العشوائية وهو واجب التعاون والتنسيق بين هيأة الحكم المحلي وسلطة جودة البيئة من اجل تنفيذ خطط إغلاق المكبات العشوائية والصحية والاستفادة منها بعد إغلاقها، أما البند الأول من المادة فقد فرض على مالك المكب وضع خطة الإغلاق، وإعادة التأهيل وحدد البند الثالث مسؤولية المشغل في مراقبة الآثار الناجمة عن إغلاق المكب ومعالجتها وذلك لمدة عشرين سنة على الأقل، أو حسب ما يطلب منه من قبل السلطة.

أما في الهيكل التنظيمي لسلطة جودة البيئة، نجد التخصص الدقيق لدائرة النفايات الصلبة والخطرة في وضع الاشتراطات الخاصة لإغلاق المكبات وفق تعليمات فنية للدائرة أن تفرضها على أي من المكبات العشوائية وفق واقع الحال.

تمويل إغلاق مواقع المكبات العشوائية أو علاجها

إذا ما اعتبرنا أن المكبات العشوائية تشكل مكرهة صحية، فإننا هنا سوف نكون بصدد البند الثاني من المادة (40) من قانون الصحة العامة التي توجب على مسبب المكرهة الصحية بإزالتها وإذا ما اعتبرنا الهيئات المحلية الجهة المسببة لهذه المكرهة فانه يجب عليها إزالتها على نفقتها وتمويل ذلك وإزالة المكرهة تعني اتخاذ أي من الإجراءات أو القيام بأي عمل من شأنه أن يزيل المكرهة الصحية ومن هذه الأعمال معالجة المكبات العشوائية بعد الإغلاق وتأهيلها، وهنا نجد المادة (74) من قانون البيئة تأخذ نفس الاتجاه في فرض إزالة الضرر البيئي على من تسبب به وعلى نفقته الخاصة.

مسؤولية إغلاق المكبات العشوائية أو معالجتها

باعتبار المكبات العشوائية تمثل مكرهة صحية حسب نصوص مواد قانون الصحة العامة وباعتبارها إلقاء للنفايات في أماكن غير مخصصة لذلك من سلطة البيئة والجهات المختصة حسب نص المادة 23 من قانون البيئة فان المسؤولية الإدارية في إغلاق هذه المكبات تقع على عاتق سلطة جودة البيئة ووزارة الصحة بصفتهما جهات ذات اختصاص في منع المكرهة الصحية والضرر البيئي والتي عليها أن تفرض على الجهات المشغلة أو المالكة للمكبات العشوائية وهي هيئات الحكم المحلي إزالة هذه المكرهة بالإغلاق ومعالجة الموقع وتأهيله حتى يصبح خاليا من الضرر البيئي والمكرهة الصحية

الرقابة والتفتيش على إغلاق المكبات العشوائية أو علاجها

نجد المادة(50) من قانون البيئة قد أعطت سلطة البيئة الولاية العامة في مراقبة مدى تقيد المنشآت بالمواصفات والمقاييس والتعليمات المعتمدة لحماية البيئة والمصادر الحيوية كما ونجد المادة (51) قد أعطت مفتشي سلطة جودة البيئة صفة الضبطية العدلية في القيام بمهام الرقابة والتفتيش وأجازت المادة (52) لهم دخول المنشات بغرض تفتيشها، وفرضت المادة 53 على أصحاب المنشات تمكين المفتشين من ممارسة أعمالهم وألزمت المادة 54 مالكي المنشات القيام بعمليات الرقابة الذاتية، كل هذه المهام هي التي يقوم مفتشو سلطة جودة البيئة بممارستها في عمليات الرقابة والتفتيش على إغلاق ومعالجة المكبات العشوائية.

سادسا : المكبات الصحية

تعرف مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة المكب بأنه مكب النفايات الصحي المصمم حسب المواصفات الهندسية والبيئية والصحية المعتمدة للتخلص من النفايات بطريقة سليمة وحاصل على الموافقة البيئية من سلطة جودة البيئة والمرخص من قبل الجهات المختصة.

إعداد معايير وتعليمات تصميم المكبات صحية وتشغيلها

سلطة جودة البيئة بموجب المادة 7 من قانون البيئة عندما تفرض على سلطة جودة البيئة وضع خطة شاملة لإدارة النفايات الصلبة بما فيها تحديد أساليب ومواقع التخلص منها وهو ما يؤكد عليه نص المادة 23، عندما تقرر منع إلقاء النفايات في غير الأماكن التي تحددها سلطة جودة البيئة وفق الشروط التي تكفل حماية البيئة هذه الشروط التي تم وضعها بصفة عامة في مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة في المواد من 13 – 18 والتي يقع على عاتق دائرة النفايات الصلبة والخطرة وضع الاشتراطات الفنية والتقنية للتصميم، وتشغيل المكبات الصحية بالإضافة إلى الاشتراطات التي تفرضها وزارة الصحة وهيئات الحكم المحلي ولجان التنظيم و البناء كمتطلبات لإجراءات الترخيص التي سوف نقوم بتحليلها و بيان تفصيلها.

متابعة إنشاء مرافق النفايات الصلبة (محطات الترحيل، والمكبات الصحية، ومحطات المعالجة)

بموجب نص المادة (7) من قانون البيئة، تتولى سلطة جودة البيئة المسؤولية العامة في التخطيط الاستراتيجي لإنشاء مرافق النفايات الصلبة من مكبات صحية ومحطات ترحيل ومعالجة وغيرها من الأمور الإنشائية، وهو ما تؤكد عليه نصوص مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة ومن ثم يكون على سلطة جودة البيئة التأكد من إن إقامة هذه المنشآت يتم وفق التعليمات والشروط والمواصفات والمقاييس البيئية، وذلك تطبيقا لنص المادة 50 من قانون البيئة التي تفرض على سلطة جودة البيئة التنسيق مع الجهات المختصة من أجل مراقبة المؤسسات والمشاريع والأنشطة المختلفة للتحقق من مدى تقيدها بالمواصفات والمقاييس والتعليمات المعتمدة لحماية البيئة والمصادر الحيوية الموضوعة من قبلها وفقاً لأحكام هذا القانون، وهذا الدور تتم ممارسته من قبل دائرة النفايات الصلبة والخطرة بما عليها من مسؤوليات و واجبات بموجب الهيكل التنظيمي المعتمد لسلطة جودة البيئي.

ومن بعد ذلك يكون الدور التنفيذي لهيئة الحكم المحلي، أو من تفوضه، أو تسمح له يتمثل هذا الدور في إقامة الإنشاءات وفق التخطيط الاستراتيجي والبيئي الذي قامت به سلطة جودة البيئة وذلك تطبيقا لنص المادة 7 من قانون البيئة و نص المادة 4 من مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة ويعزز هذا الدور بالواجبات المنصوص عليها في المادة 54 من قانون البيئة والتي تفرض على صاحب المنشأة

وهو هنا هيئة الحكم المحلي، أو من فوض من قبلها تفرض عليه مسؤولية الرقابة الذاتية للتحقق من مدى التقيد بالاشتراطات والتعليمات والمواصفات والمقاييس البيئية وهنا عليه إعداد التقارير اللازمة لذلك ورفعها إلى الجهات المختصة بصفة دورية

متابعة تشغيل المكبات الصحية و الرقابة عليها

تشمل عملية متابعة عملية تشغيل المكبات الصحية ومراقبتها كل الجوانب البيئية للمكب بما فيها كميات النفايات وأنواعها والمعدات وتغطية النفايات، وأقنية التصريف، والتعامل مع عصارة النفايات، والسيطرة على الغاز.

وهنا نكون بصدد أحكام المواد من 49 و حتى 57 من قانون البيئة التي تفرض على سلطة جودة البيئة مسؤولية الرقابة والتفتيش على المنشآت بصفة عامة والمادة 78 من قانون الصحة العامة التي تفرض على مفتشي الوزارة ملاحقة المكرهة الصحية، أما في التخصيص فان المادة 29 من مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة تفرض على السلطة بصفة خاصة، والجهات المختصة الأخرى بصفة عامة، واجب القيام بعمليات التفتيش والرقابة على المكبات الصحية أثناء عملية التشغيل.
و نفس الالتزام يبقى على صاحب المنشأة في عملية الرقابة الذاتية التي يجب عليه القيام بموجب نص المادة 54 من قانون البيئة.

إغلاق المكبات الصحية التي لم تعد تستخدم أو معالجتها

تفرض المادة (18) من مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة على مالك المكب الالتزام بمجموعة من الأحكام الواجب إتباعها من اجل إغلاق المكب، وهي وضع خطط الإغلاق وإعادة التأهيل، وتغطية المكب تغطية محكمة وإجراء احتياطات بعيدة المدى للمكب المغطى بعد إغلاقه كما تعتبر المشغل مسئولا عن مراقبة الآثار الناجمة عن إغلاق المكب ومعالجتها، وذلك لمدة عشرين سنة على الأقل أو حسب ما يطلب منه من قبل السلطة
كما تفرض التزاما على الهيئات المحلية بالتعاون والتنسيق مع السلطة لتنفيذ خطط إغلاق مكبات النفايات العشوائية والصحية والاستفادة منها بعد الإغلاق.

سابعا: تدوير النفايات

اعتبر قانون البيئة في المادة الأولى منه مرحلة تدوير النفايات جزءاً من عملية إدارة النفايات، وقد عرّفت مسودة نظام إدارة النفايات التدوير بأنه عملية فصل واستعادة المواد واستخدامها كمواد خام لإعادة تصنيعها.

تعزيز الجمع المنفصل للنفايات التي تم فرزها

لم تحدد المادة الثامنة من قانون البيئة جهة مختصة بحد ذاتها من اجل القيام بعملية التدوير التي اعتبرتها إحدى الوسائل للتقليل من إنتاج النفايات، بل حافظت على المسؤولية لتبقى مفتوحة على جميع الجهات المختصة كما في المعالجة و لعل ذلك يرجع أيضا من اجل ترسيخ مفهوم التدوير كإحدى وسائل تقليل النفايات الصلبة كمبدأ عام في التخطيط الاستراتيجي ووضع البرامج التنفيذية للجهات ذات العلاقة وعلى نفس النهج سارت نصوص وأحكام نظام إدارة النفايات الصلبة في خاصة في المادة 19 منه عندما تقرر أن على الجهات المختصة اتخاذ الإجراءات المناسبة لتقليل إنتاج النفايات، وتعزيز الوعي العام لهذه الغاية وتشجيع إعادة الاستخدام والتدوير للنفايات ما أمكن بشكل يتماشى مع متطلبات حماية البيئة والصحة العامة.

وهنا يكون دور دائرة النفايات الصلبة والخطرة في سلطة جودة البيئة، بحسب الهيكلية، القيام بدور المنظم والمنسق والمشرف على إدخال عملية التدوير وتفعيلها في الخطط والبرامج الخاصة بالجهات المختصة و وضع البرامج التنفيذية لذلك.

تشجيع الاستثمار في صناعات التدوير وتعزيز العلاقات الحسنة مع مدوري النفايات

يقرر قانون رقم (1) لسنة 1998 م بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين وفي المادة الثالثة منه أنه يجوز للمستثمر الاستثمار في مشاريع في أي من قطاعات الاقتصاد الفلسطيني ما لم يكن محظوراً بقوانين خاصة، كما تحدد المادة الرابعة من نفس القانون أن إعادة تصنيع المهملات والنفايات الصلبة تعتبر من المجالات و القطاعات التي يمكن أن تتمتع بالإعفاءات والمزايا المنصوص عليها في أحكام قانون الاستثمار، إلا أنها قيدت ذلك بالحاجة إلى موافقة مسبقة من مجلس الوزراء قبل المباشرة بها، وهنا يقع على عاتق وزارة الاقتصاد الوطني مسؤولية تشجيع الاستثمار، وتشجيع العلاقات الحسنة مع مدوري النفايات ضمن المسؤولية العامة للوزارة في هذا المجال، وهو ما يتفق مع المهام والمسؤوليات المناطة بالوزارة بموجب التنظيم الهيكلي والوظيفي الصادر عن مجلس الوزراء بالقرار رقم 229 لسنة 2004 وهنا يأتي دور الإدارة العامة للتخطيط و السياسات البيئية ودائرة النفايات

الصلبة في التعاون و التنسيق مع وزارة الاقتصاد الوطني لتشجيع الاستثمار وتنميته في مجال إعادة التدوير لما له من منافع بيئية و اقتصادية قد تؤثر على الدخل القومي.

ثامنا: الموافقات والترخيص

إن ممارسة أي من النشاطات سواء كانت عامة أو خاصة ذات صفة خدماتيه، أو اقتصادية لابد أن تمر بإجراءات إدارية وقانونية من اجل إعطاء الصفة القانونية لممارسة هذا النشاط، وذلك يكون بموجب الترخيص الذي تمنحه الجهات المختصة والتي تسمح بموجبه بممارسة النشاط بما يتفق و المصلحة العامة وهذه العملية تمر عادة بمرحلتين، المرحلة الأولى مرحلة الإنشاء وتحديد موقع ممارسة النشاط، والمرحلة الثانية مرحلة التشغيل والممارسة الفعلية للنشاط.

ترخيص الموقع و الإنشاءات

نصّت المادة الثالثة من قانون تنظيم المدن و القرى و الأبنية رقم (79) لعام 1966 على أن يطبق هذا القانون على جميع أنواع الاستعمال للأراضي والأبنية، وعلى أي إعمار تجريه أية دائرة حكومية أو سلطة محلية او مؤسسة عامة او خاصة، أو أي شخص كان ،وذلك عندما تكون تلك الأراضي والأبنية داخلة ضمن مناطق التنظيم الحالية، أو التي ستدخل ضمن مناطق التنظيم بمقتضى هذا القانون، كما تحدد المادة الرابعة منه واجبات الوزير، أي وزير الحكم المحلي، التي منها تنسيق استعمال تنظيم جميع الأراضي في المملكة على أحسن وجه من وجوه المصلحة العامة، وأن يكون استعمال تنظيم جميع الأراضي منسجماً مع مخطط التنظيم الاقتصادي والحكومي. وهذا العمل تختص به لجان التنظيم الإقليمية والمحلية بموجب مادة 15 و19 من نفس القانون فإقامة أي من المنشئآت الخاصة بالنفايات يتطلب بداية ترخيصا من لجنة التنظيم المحلية والإقليمية و هو ما يقابله في نص المواد (11و 12) من قانون تنظيم المدن رقم 28 لسنة 1936 الساري المفعول في قطاع غزة

ترخيص التشغيل

يفيد البند الثاني عشر من المادة الثانية، من قانون الصحة العامة، أن ترخيص المنشآت الخاصة بجمع النفايات وكيفية معالجتها والتخلص منها هو من الواجبات التي تمارسها وزارة الصحة بالتنسيق مع الجهات المعنية تنفيذا لأحكام قانون الصحة العامة.
وتنص المادة 33 من قانون الصحة العامة على أنه لا يجوز الترخيص لأي منشأة قبل الحصول على موافقة الوزارة.

وبناء على هذه النصوص، فان مهمة ترخيص التشغيل لكافة مرافق إدارة النفايات من مرافق المعالجة او محطات المعالجة، او مكبات النفايات هي من صلب اختصاص وزارة الصحة التي تكون مقيدة بالحصول على موافقات التشغيل من الجهات المختصة، وخاصة من سلطة جودة البيئة، وذلك بموجب نص المادة 23 من قانون البيئة و المواد من 45 إلى 48 و كذلك وفق أحكام سياسة التقييم البيئي الصادرة عن مجلس الوزراء، كنظام تنفيذي لقانون البيئة فيما يتعلق بالموافقات البيئية، ودراسات تقيم الأثر البيئي.

وقد اشترطت مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة، في المادتين الحادية عشرة، والثالثة عشرة، لإنشاء محطة الترحيل ومكب النفايات، الحصول على موافقة بيئية مسبقة من السلطة وفق أحكام القانون، وسياسة تقييم الأثر البيئي والحصول على الترخيص من الجهات المختصة، وبذلك تكون سلطة جودة البيئة مختصة فقط بإصدار الموافقة البيئية كإجراء من إجراءات الترخيص، إلا أننا نعتقد أن عهد القيام بهذا الإجراء، أو صدور الترخيص، دون الموافقة البيئة، يجعله قابلا للبطلان بحكم القانون.

ترخيص مشغلي إدارة النفايات ومركبات جمع النفايات

يفيد نص المادة 31 من قانون الصحة العامة، حظر مزاولة أي عمل أو حرفة لها أثر علي الصحة العامة، أو صحة البيئة، إلا بعد الحصول على موافقة مكتوبة من الوزارة، وبموجب هذا النص، فان جميع العاملين في إدارة النفايات يجب أن يحصلوا على موافقة مكتوبة من وزارة الصحة، أما المركبات التي تعمل في إدارة النفايات سواء في النقل، أو الترحيل، أو الجمع، أو الكنس، أو غير ذلك فإنها تخضع للترخيص وفق الشروط الخاصة بها من قبل وزارة المواصلات

تاسعا : لإحكام الخاصة بالصحة و السلامة المهنية

– وزارة الصحة بحسب المادة 32 من قانون الصحة

نكاد لا نجد في مراجعتنا للقوانين الوطنية نصوصاً واضحة خاصة بموضوع السلامة المهنية في عملية إدارة النفايات، وخاصة المرحلة الأخطر، وهي عملية الجمع التي تستوجب الالتماس أو التعامل المباشر من قبل موظف الهيئة المحلية مع النفايات، فقانون العمل، الذي يقرر أحكام السلامة المهنية، يستثني موظفي الهيئات المحلية من أحكامه، وبالتالي فان ما يقرره من أحكام السلامة العامة لا تنطبق على عملية الجمع، و على ذلك، فإننا لن نجد إلا نص المادة 32 من قانون الصحة العامة التي تقرر أن تضع الوزارة، بالتنسيق مع الجهات المعنية، الشروط اللازمة لتوافر وسائل السلامة والصحة المهنية في أماكن العمل، إلا أننا لا نجد مثل هذه الشروط قد وضعت بعد، وإن وضعت فهي شروط عامة بأماكن العمل، وليست خاصة بمعدات الجمع.

ومن ناحية أخرى، قد نجد، في نص المادة الخامسة عشرة، من قانون الهيئات المحلية، التي تقرر أن لهيئة الحكم المحلي في نطاق اختصاصها الجغرافي أن تضع الأنظمة الخاصة بجمع النفايات والفضلات من الشوارع، والمنازل، والمحلات العامة، ونقلها وإتلافها، وتنظيم ذلك، وقد نجد في هذا النص ما يفيد أن هذه التعليمات يمكن أن توضع بوساطة هذه الأنظمة لكل هيئة على حدة (مراجعة بعض أنظمة الهيئات المحلية) .

وفي المادة الخامسة من مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة، فرضت على هيئة الحكم مسؤولية التأكد من أن شروط السلامة العامة تنطبق على جميع الآليات والمعدات والأدوات المستخدمة في عملية إدارة النفايات كما أن على جميع العاملين في إدارة النفايات في جميع مراحلها، التقيد بأحكام السلامة المهنية، وهنا نجد أنفسنا بحاجة إلى وضع شروط السلامة العامة والمهنية وفقا لأحكام المادة 32 من قانون الصحة العامة وكذلك بموجب الأنظمة والتعليمات التي تصدرها هيئات الحكم المحلي.

عاشرا: الاستجابة للشكاوى بشأن إدارة النفايات الصلبة

في عملية تلقي الشكوى والاستجابة لها، تتعدد الجهات المختصة للقيام بهذا الدور وذلك حسب اختصاص كل جهة، والمستوى الذي قدمت إليه الشكوى والإجراءات التي تحكمه في متابعتها، ومما لا شك فيه، أنه في حالة وجود مخالفة قانونية في عملية إدارة النفايات الصلبة، فان ذلك يصبح من الحق العام الذي يوجب على النيابة العامة متابعته من تلقاء نفسها.

الجهات القائمة على عملية إدارة النفايات الصلبة

بداية فان الجهات القائمة على عملية إدارة النفايات الصلبة، وهي الهيئات المحلية و المجالس المشتركة، أو من تفوضه، هي المسئولة قانونياً بإزالة الضرر حسب نص المادة 74، من قانون البيئة وهي المسئولة بالتعويض في حال تسببت بضرر بيئي حسب نص المادة 76 كما أنه يكون عليها إزالة أسباب المخالفة قبل القيام بأي عمل أخر وذلك حسب نص المادة 56 من قانون البيئة وكذلك نصوص المادتين 40 و 41 من قانون الصحة العامة الذي يلزم المتسبب بالمكرهة الصحية إزالتها، وهذا الالتزام تم تأكيده بموجب نصوص مسودة نظام إدارة النفايات الصلبة.

الجهات الإدارية الحكومية المختصة (سلطة البيئة و وزارة الصحة)

يتضح من قانون الصحة العامة، بموجب أحكام المادتين 40 و 41 من مسؤولية وزارة الصحة، وجوب إلزام المتسببين بالمكرهة الصحية بإزالتها، وذلك بموجب إشعار يرسله الموظف المختص لذلك أما قانون البيئة فهو يعطي هذا الدور لمفتشي سلطة جودة البيئة، بصفتهم ضابطة عدلية لهم ضبط المخالفات البيئية، ومتابعة الإجراءات القضائية بشأنها وكذلك متابعة إزالة هذه المخالفة، وكذلك ينعقد هذا الاختصاص إلى لجان التنظيم الإقليمية والمحلية، كل منها حسب اختصاصها وفق أحكام المادتين 42 و 43 من قانون تنظيم المدن والقرى و البناء.

الجهات القضائية

إن الاختصاص الأصيل لمتابعة الشكوى بشأن إدارة النفايات الصلبة، بجميع مراحلها منذ البداية وحتى النهاية، هو للنيابة العامة التي عليها، وفق أحكام قانون الإجراءات الجزائية، متابعة الأفعال المخالفة للقوانين بصفه عامة، باعتبارها حامية الحق العام، وصاحبة الولاية العامة في هذا الشأن، أما الدور التي تقوم به الجهات المختصة فما هو إلا على سبيل التخصيص الذي تقوم به بصفتها من أعضاء النيابة العامة في ممارستها لهذا الدور .

التوصيات

في عملية التخطيط العام نرى ضرورة توضيح الجهات المعنية بتنفيذ الخطط الوطنية بصور أوضح مما هو عليه، بحيث يظهر بشكل جلي اختصاص كل جهة و كذلك توضيح الأدوار بين سلطة جودة البيئة ووزارة الحكم المحلي وتفعيل قدرات كل منهما للقيام بعملية التخطيط كل حسب اختصاصه.

إن الأحكام الخاصة بالآليات والمعدات الخاصة بالنقل، والجمع ما تزال بحاجة إلى مراجعة، وخاصة في الجانب الخاص بتفعيل دور مؤسسة المواصفات وقدراتها، وكذلك تعزيز الشفافية والعمل بموجب الاحتياجات والخطط الخاصة بالهيئات المحلية والمجالس المشتركة، وتعزيز قدرات الهيئات المحلية في الرقابة والتفتيش، وضرورة تعزيز قدرات الهيئات المحلية للقيام بذلك بشكل علمي ومهني، كذلك يجب معالجة عدم جمع النفايات ونقلها في التجمعات غير المشمولة بخدمات نفايات الهيئات المحلية.

كما أن هناك ضرورة لتطوير أنظمة البلديات، من اجل تضمينها الأحكام الخاصة بإقامة محطات الترحيل، بما يستجيب للأحكام الواردة في التشريعات التي تحتاج أيضا إلى تطوير وهنا أيضا يجب تفعيل دور سلطة جودة البيئة للقيام بهذه المهمة (قانونياً ومن حيث القدرات)

ومازال تحديد المسؤولية، والأدوار بشأن المكبات العشوائية غير واضح، ويحتاج إلى مراجعة تشريعية كاملة، وخاصة بهذا الموضوع، بحيث تصبح عملية إغلاق المكبات العشوائية تعتمد نظام المأسسه في عملية وضع الخطط و الموافقات الرسمية، وهنا نرى ضرورة تفعيل دور سلطة جودة البيئة للقيام بهذه المهمة (قانونياً ومن حيث القدرات) وفي هذا المجال نرى ضرورة اعتماد مسودة التعليمات الخاصة بإدارة النفايات الصلبة وتداولها.

كما يجب وضع الأحكام الخاصة برفع قدرات المؤسسات والدوائر المختصة بعملية إنشاء المكبات الصحية وتشغيلها، والمراقبة عليها، ومتابعتها حتى بعد الإغلاق والاستفادة منها، وذلك بشكل منهجي ومنظم.

وفي عملية إعادة التدوير نرى ضرورة تحديد "الجهات المختصة"، وتوضيح أدوار كل منها ومسئولياتها و خاصة في عملية تحسين العلاقة مع المستثمرين في هذا المجال، وكذلك نجد هناك حاجة إلى مراجعة القانون، وإعداد الأنظمة لتسهيل الإجراءات الخاصة بتشجيع المستثمرين في مجال إعادة التدوير، إضافة إلى ضرورة دراسة قضايا الترخيص بمجملها وتنظيمها، وذلك لتعدد المرجعيات والجهات المعنية، وكما يجب توضيح دور وزارة الصحة في التعريف وعملية الترخيص (مواد 2 و33 من قانون الصحة).

كما يجب وضع الأحكام العامة والتفصيلية الخاصة بالسلامة، والصحة المهنية، لكل ما له علاقة بالعمل في عملية إدارة النفايات الصلبة، والتدقيق على المتطلبات البيئية والصحية، وسلامة العاملين عند الترخيص.